

Kabinet Zaštitnika 020/241-642  
Savjetnici 020/225-395  
Centrala 020/225-395  
Fax: 020/241-642  
E-mail: ombudsman@t-com.me  
www.ombudsman.co.me



**Broj: 01- 300/23**  
**Podgorica, 16. jun 2023. godine**  
**MP/MP**

Na osnovu člana 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/11 i 32/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi XX, iz Podgorice i utvrdio činjenično stanje na način kako slijedi.

## **I UVOD**

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, odnosi se na nepostupanje po prijavama koju je podnositeljka pritužbe podnijela određenim organima, kao i Komunalnoj policiji Glavnog grada Podgorica, zbog emitovanja glasne muzike iz restorana "XX" koji se nalazi u XX u Podgorici.

## **II ČINJENICE**

2. Činjenice utvrđene na osnovu navoda podnositeljke pritužbe, izjašnjenja Komunalne policije Glavnog grada Podgorice, pribavljenog u toku ispitnog postupka, te cjelokupne dokumentacije koja egzistira u spisima predmeta, mogu se sublimirati na sledeći način.

3. Dana 07. aprila 2023. godine, 13. aprila 2023. godine, 15. aprila 2023. godine i 17. aprila 2023. godine XX obratila se elektronskim putem prijavama na određene imejl adrese, među kojima je i mejl adresa Komunalne policije Glavnog grada Podgorice, ukazujući na problem emitovanja preglasne muzike, iz restorana "XX" koji se nalazi u ulici XX u Podgorici.

4. Dana 13. aprila 2023. godine, Komunalna policija Glavnog grada Podgorica u cilju kontrole nivoa buke iz predmetnog ugostiteljskog objekta izvršila je komunalni nadzor i nakon tog nadzora sačinila službene zabilješke D16-335/23-2320 i D16-325/23-2305.

5. Dana 15. aprila 2023. godine, Komunalna policija izvršila je komunalni nadzor kod subjekta nadzora ugostiteljskog objekta "XX" i nakon tog nadzora sačinila zapisnike o izvršenom inspekcijском nadzoru D16-335/23-2307 i D16-335/23-2310.

6. Prema stanju u spisima predmeta nema dokaza da je Komunalna policija Glavnog grada Podgorica o ishodu komunalnog nadzora obavijestila podnositeljku pritužbe.

### **III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO**

**Ustav Crne Gore** ("Službeni list Crne Gore", br.1/07, 38/13)

#### **Član 57**

Svako ima pravo da se, pojedinačno ili zajedno sa drugim, obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor.

**Zakon o lokalnoj samoupravi** ("Sl.list RCG", br.38/03 i "Sl.list CG", br. 22/08, 42/11, 54/16 i 13/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22)

#### **Član 69 stav 3**

Za vršenje specifičnih poslova lokalne uprave obrazuju se posebne službe (služba komunalne policije, služba zaštite i spašavanja i druge službe, u skladu sa zakonom).

**Zakon o inspekcijском nadzoru** ("Službeni list Republike Crne Gore", br.039/03, Službeni list Crne Gore", br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16)

#### **Član 13 stav 1 tačka 1 i 5**

U vršenju inspekcijског nadzora inspektor je naročito obavezan da: 1) razmotri inicijativu za pokretanje postupka inspekcijског nadzora i o tome obavijesti podnosioca inicijative; Postupa zakonito, blagovremeno i u skladu sa etičkim kodeksom državnih službenika

**Zakon o komunalnoj djelatnosti** ("Službeni list CG", br.55/16, 74/16, 2/18, 66/19)

#### **Član 1**

Ovim zakonom određuju se komunalne djelatnosti, uređuju uslovi i način obavljanja komunalnih djelatnosti i druga pitanja od značaja za komunalne djelatnosti.

#### **Član 17 stav 1 tačka 18**

Zabranjeno je narušavanje komunalnog reda bukom.

#### **Član 19 stav 1 tačka 7**

Radi korišćenja, čuvanja i održavanja javnih površina, komunalne infrastrukture, opreme i sredstava za obavljanje komunalne djelatnosti i zadovoljenja javnog interesa u komunalnoj oblasti, jedinica lokalne samouprave propisuje opšte uslove održavanja komunalnog reda i mjere za njihovo sprovođenje, a naročito: (...) sprječavanje narušavanja komunalnog reda bukom.

**Zakon o komunalnoj policiji** ("Službeni list CG", br. 57/14, 34/19)

#### **Član 12 st. 1 i 2**

Komunalna policija u vršenju poslova iz svoje nadležnosti saraduje sa građanima, postupanjem po prijavama, zahtjevima i predlozima u vezi sa komunalnim redom. Prijave, zahtjevi i predlozi iz stava 1 ovog člana, mogu se podnijeti pisanim putem, elektronskom poštom, telefonom i neposrednim usmenim obraćanjem, o čemu komunalni policajac sačinjava službenu zabilješku.

**Zakon o turizmu i ugostiteljstvu** ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18, 4/18, 13/18, 25/19, 67/19, 76/20, 130/21)

#### **Član 80**

Ugostiteljski objekat u kojem se emituje muzika ili izvodi zabavni program, odnosno upotrebljavaju elektroakustički i akustički uređaji mora da ispunjava uslove za zaštitu od buke:

- da ima zvučnu izolaciju kojom se obezbjeđuje da nivo buke izvan objekta ne prelazi propisanu graničnu vrijednost buke od 65 dB (A) Laeq;
- da upotreba elektroakustičkih i/ili akustičkih uređaja ne prouzrokuje buku unutar objekta iznad graničnih vrijednosti buke;
- da na uređaju preko kojeg se emituje muzika ima instaliran limitator jačine zvuka;
- elektroakustički uređaji sa kojih se emituje muzika moraju imati podatke o zvučnoj snazi i moraju biti u skladu sa tehničkim standardima.

(2) Ukoliko se u ugostiteljskom objektu organizuje izvođenje muzičkog programa uživo korišćenjem elektroakustičke opreme (instrumenata, pojačala i zvučnika), ta oprema mora da ima ugrađene limitatore jačine zvuka u skladu sa ovim zakonom.

(3) Zabranjena je upotreba u ugostiteljskim objektima elektroakustičke opreme sa ugrađenim pojačivačem zvuka koja nije pogodna za ugradnju limitatora jačine zvuka.

(4) Ispunjenost uslova za limitator jačine zvuka u skladu sa ovim zakonom, provjerava pravno lice akreditovano za mjerenje buke i o tome sačinjava izvještaj o ispunjenosti uslova za limitatore u skladu sa ovim zakonom.

(5) Kontrolu i mjerenje nivoa buke u/iz ugostiteljskih objekata (unutar i van objekta) vrši komunalna policija uređajem za mjerenje buke.

(6) Mjerenje nivoa buke na otvorenom iz ugostiteljskih objekata (van objekta) vrši se na udaljenosti ne manjoj od 2 m, odnosno ne većoj od 3 m od najizloženije fasade, pri čemu se izmjerena vrijednost koriguje za +/- 3 dB(A) Laeq zbog odbijanja zvuka.

(7) Granične vrijednosti nivoa buke za sve vrste ugostiteljskih objekata, način mjerenja buke unutar i van ugostiteljskih objekata, način upotrebe i uslove koje mora da ispunjava limitator jačine zvuka i limitator jačine zvuka za mrežno napajanje propisuje Ministarstvo.

**Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore** („Službeni list CG“, br.42/11 i 32/14)

#### **Član 41 stav 1**

Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.“

#### **Član 42 stav 1**

Starješina, odnosno lice koje rukovodi organom na čiji se rad preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke.

### **IV DRUGA RELEVANATNA DOKUMENTA**

**Povelja o temeljnim pravima EU (2000)** u članu 41 garantuje pravo na dobru upravu na način propisuje da:

*Svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku.*

**Evropski kodeksom dobrog administrativnog ponašanja**, koji je na osnovu posebnog izveštaja Evropskog ombudsmana i na njegovu inicijativu usvojio Evropski parlament Rezolucijom 6. septembra 2001. godine, Evropski parlament je pozvao Evropskog ombudsmana da svakodnevno primenjuje Kodeks kada ispituje pravilnost rada organa Unije, a kako bi se osnažilo pravo građana na dobru upravu.

Kodeks dobre uprave odražava principe Evropskog upravnog prostora. Organi javne vlasti i javni službenici uvijek djeluju u okviru i na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa i primjenjuju pravila i postupke propisane važećim propisima.

Građani se zbog povreda ovog Kodeksa mogu pritužbom obratiti rukovodiocu organa javne vlasti i Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Zaštitnik svojim odlukama, stavovima, mišljenjima, preporukama i drugim aktima stvara praksu od značaja za primjenu ovog kodeksa i o njoj obavještava organe javne vlasti i javnost.

## **V ZAKLJUČNA OCJENA ZAŠTITNIKA**

7. Podnositeljka pritužbe prigovara postupanju određenih organa, kao i Komunalne policije Glavnog grada Podgorica po prijavama koje je podnijela tim organima i pomenutoj Službi zbog emitovanja preglasne muzike iz restorana "XX" koji se nalazi u XX u Podgorici.

8. Izjašnjavajući se na navode iz pritužbe Komunalna policija Glavnog grada Podgorica istakla je da je ta Služba zaprimila više prijava građana na rad nevedenog ugostiteljskog objekta. Postupajući po prijavama službenici Komunalne policije vršili su komunalni nadzor, u cilju održavanja komunalnog reda i kontrola buke iz pomenutog ugostiteljskog objekta i konstatovali da u trenutku kontrole nije bilo prekoračenja dozvoljenog nivoa buke.

9. Prilikom ispitivanja pritužbe, kao i donošenja mišljenja, Zaštitnik je cijenio da predmetnu pritužbu treba ispitivati na osnovu člana 57 Ustava Crne Gore koji obezbjeđuje pravo obraćanja građana državnom organu i da se dobije odgovor, u vezi ispunjavanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetim prijavama za vršenje komunalnog nadzora.

### **I Povreda prava na obraćanje - odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore u vezi ispunjavanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetoj inicijativi za vršenje inspeksijskog nadzora.**

#### ***a) Opšti principi – relevantna načela***

10. Komitet ministara Savjeta Evrope usvojio je više preporuka, koje imaju za cilj postizanje određenih segmenata dobre uprave. Dostignuti standardi u okviru Savjeta Evrope, kao i usvajanje Evropskog kodeksa dobrog administrativnog ponašanja (2001) na nivou Evropske unije, stvorili su uslove za donošenje jedne sveobuhvatne preporuke o dobroj upravi, koja definiše osnovno pravo na dobru upravu i time olakšava njegovu efektivnu primjenu u praksi.

11. Preporuka R. (2007) 7 o dobroj upravi je veoma važan dokument koji postavlja načela i pravila koja organi javne uprave treba da primenjuju u svom odnosu sa građanima, tj. javnošću, kako bi se izgradila

dobra uprava. Preporuka sadrži načelo postupanja u okviru razumnog vremenskog roka, koje podrazumijeva da javna uprava vrši svoje dužnosti u razumnom vremenskom roku<sup>1</sup>.

12. Rezolucija (77) 31 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave<sup>2</sup> sadrži preporuke državama članicama da se u svojoj zakonskoj i upravnoj praksi uvažavaju sledeća načela: a) pravo na saslušanje, b) pravo na pristup informacijama, c) pravo na pomoć i pravnu zaštitu, d) navođenje razloga i obrazloženje, i e) pouka o pravnim ljekovima.

13. Ova Rezolucija doneta je 1977. godine i načela koja ona predviđa odnose se na upravne akte koji se definišu kao pojedinačne odluke ili mjere koje se donose prilikom vršenja vlasti, a koje su takve prirode da neposredno pogađaju prava, slobode i interese. Cilj ovih načela je zaštita lica, bilo fizičkih ili pravnih, u upravnim postupcima koji se mogu okončati autoritativnim upravnim aktom.

14. Na nužnost dostavljanja odgovora ukazuje i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 13) koji utvrđuje da je službenik dužan da se postara da svaki građanin koji se pismenim putem obrati instituciji dobije odgovor<sup>3</sup>. Kodeks predstavlja opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja (dobre uprave) za organe javne vlasti i javne službenike, koji sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova i ostvarivanje komunikacije sa građanima. Njegovi osnovni principi odnose se na zakonitost, srazmjernost i svrsishodnost, objektivnost i poštovanje opravdanih očekivanja, a što se traži od svih državnih organa i službenika.

15. Obaveza implementacije navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizilazi iz odredbe člana 72 Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji koji je za Crnu Goru stupio na snagu 01. maja 2010. godine.

### ***b) Primjena principa na konkretni slučaj***

16. Vraćajući se na predmetni slučaj, na osnovu stanja u spisima predmeta, Zaštitnik je konstatovao da se podnositeljka pritužbe više puta obraćala prijavama Komunalnoj policiji Glavnog grada Podgorica, u čijoj je nadležnosti postupanje po odnosnim prijavama, zbog emitovanja preglasne muzike iz ugostiteljskog objekta "XX" koji se nalazi u ul. XX u Podgorici.

17. Isto tako konstatovano je da je Komunalna policija Glavnog grada Podgorica u određenom vremenskom periodu postupajući po prijavama građana vršila komunalni nadzor u cilju održavanja komunalnog reda i kontrole buke iz pomenutog ugostiteljskog objekta, nakon kojeg je sačinila određene službene zabilješke i zapisnike o izvršenom komunalnom nadzoru.

18. Iz sadržine izjašnjenja Komunalne policije Glavnog grada Podgorica, dostavljenog Instituciji Zaštitnika, proizilazi da je taj organ postupajući po prijavama građana, koje su podnijete zbog emitovanja preglasne muzike iz pomenutog ugostiteljskog objekta, vršio komunalni nadzor, te da u trenutku kontrole buke iz pomenutog ugostiteljskog objekta nije utvrdio da je bilo prekoračenja dozvoljenog nivoa buke.

---

<sup>1</sup> Preporuka R (2007)7 o dobroj upravi. Načelo 6 postupanja u okviru razumnog vremenskog roka

<sup>2</sup> Silvija Panović-Đurić, Gordana Arackić, *Zbirka odabranih preporuka Savjeta Evrope*, Savjet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2004, str. 202–213.

<sup>3</sup> Evropski kodeks dobrog administrativnog postupanja. Dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>

19. Međutim, prema stanju u spisima predmeta nema dokaza da je Komunalna policija o ishodu svog postupanja, obavijestila podnosiocice prijava, kao i podnositeljku pritužbe. Takođe, iz spisa predmeta nije se moglo utvrditi da li se pomenuta Služba osvrnula na navode podnositeljke pritužbe iz podnijetih prijava kojima je tražila od Komunalne policije da prilikom vršenja komunalnog nadzora provjeri da li na uređaju preko kojeg se emituje muzika iz predmetnog ugostiteljskog objekta ima instaliran limitator jačine zvuka, niti da je o tome obavijestila podnositeljku pritužbe.

20. Komunalna policija Glavnog grada Podgorica, po mišljenju Zaštitnika, bila je dužna da u potpunosti provjeri navode iz pritužbe iznijete u prijavama podnositeljke i o ishodu svog postupanja je obavijesti.

21. Organi javne vlasti dužni su da, u okviru svojih zakonom određenih nadležnosti, postupaju po zahtjevima/prijavama građana na dosljedan način, poštujući opravdana očekivanja građana, jer bilo kakvo drugo ponašanje je akt loše uprave koji za posljedicu ima neostvarivanje prava građana, kod kojih se stvara osjećaj sumnje i nesigurnosti.

22. Uskraćivanjem odgovora na podnijete prijave od strane Komunalne policije po ocjeni Zaštitnika nije u skadu sa odredbom člana 57 stav 1 Ustava Crne Gore, kojim se određuje da svako ima pravo da se obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlaštenja i da dobije odgovor. Smisao ustavne odredbe o pravu na odgovor po zahtjevu ili obraćanju stranke podrazumijeva pružanje mogućnosti stranci koja je nezadovoljna odgovorom da iskoristi raspoloživa pravna sredstva za zaštitu svojih prava.

23. Stoga polazeći od naprijed citirane ustavne odredbe i dovodeći je u vezu sa utvrđenim činjeničnim stanjem, Zaštitnik je mišljenja da je na ovakav način podnositeljki pritužbe povrijeđeno pravo na odgovor u smislu obavještanja o toku postupka po podnijetim prijavama.

24. Imajući u vidu da Zaštitnik u vršenju funkcije djeluje i na način što ukazuje, upozorava i kritikuje<sup>4</sup>, u ovom predmetu, Zaštitnik primjećuje da je nepostupanje po prijavama, tačnije nedostavljanje odgovora od strane nadležne Komunalne policije, objektivno moglo izazvati utisak podnositeljke pritužbe da njenim navodima nije posvećena dužna pažnja i da kao građanka nije uvažena na odgovarajući način.

25. U svakom slučaju, podnositeljka pritužbe se upućuje na odredbe čl.61 Zakona o komunalnoj djelatnosti, shodno kojem nadzor nad zakonitošću rada vršilaca komunalne djelatnosti vrši organ lokalne uprave.

Stoga, imajući u vidu sve prednje navedeno, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore daje sljedeću

## **P R E P O R U K U**

Komunalnoj policiji Glavnog grada Podgorica

- da bez daljeg odlaganja, XX dostavi pisano obavještenje o ishodu postupanja po prijavama od 7. aprila 2023. godine, 13. aprila 2023. godine, 15. aprila 2023. godine i 17. aprila 2023. godine.

---

<sup>4</sup> Član 20 stav 1 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/2011 i 32/2014.)

Komunalna policija Glavnog grada Podgorica, dužna je da, u roku od 15 dana od dana prijema ovog mišljenja, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostavi izvještaj o radnjama i mjerama koje su preduzete radi izvršenja preporuke.

**ZAŠTITNIK  
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**  
Siniša Bjeković

- Dostavljeno:
- podnositeljki pritužbe
  - Komunalnoj policiji Glavnog grada Podgorica
  - a/a.